

УДК 342.9

## ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА

*Д. В. Осинцев*

*Уральский юридический институт МВД России,  
профессор кафедры административного права  
и административной деятельности органов внутренних дел,  
доктор юридических наук, профессор*

*С. А. Федотов*

*Уральский юридический институт МВД России,  
адъюнкт адъюнктуры*

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются причины популяризации такого профилактического мероприятия, как вынесение предостережения, а также выделяются его признаки. Также рассматривается практика применения этого профилактического мероприятия, рассматриваются причины и условия, которые способствовали созданию негативной практики. Дается оценка преюдициальному значению предостережения.

**Ключевые слова:** административное право, административный процесс, контрольная (надзорная) деятельность, предостережение, преюдиция.

**Annotation.** This article discusses the reasons for popularizing such a preventive measure as issuing a warning, and also highlights its signs. The practice of using this preventive measure is also considered, the reasons and conditions that contributed to the creation of negative practices are considered. The assessment of the prejudicial value of the warning is given.

**Keywords:** administrative law, administrative process, control (supervisory) activity, caution, prejudice.

В настоящее время государство уже на протяжении нескольких лет активно ведет политику снижения количества проверок, осуществляемых в рамках контрольной (надзорной) деятельности [1].

Данные меры призваны облегчить работу бизнеса для стабилизации экономики государства. В то же время данная политика подкрепляется тем, что наиболее популярной мерой реагирования становится предостережение. Предостережение — это, по сути, предупреждение о возможных нарушениях обязательных требований, которое контрольный (надзорный) орган объявляет поднадзорному лицу в качестве меры профилактики нарушений [2].

Суды отмечают, что предостережение выносится в целях профилактики нарушений обязательных требований, носит предупредительный

(профилактический) характер и не может нарушать права заявителя; само по себе принятие предостережения предполагает принятие мер по обеспечению соблюдения обязательных требований законодательства в будущем [3; 4]; предостережение не устанавливает факт нарушения со стороны заявителя требований законодательства и не порождает препятствий для осуществления им экономической деятельности; предостережение содержит лишь предложение заявителю об устранении выявленных нарушений в целях предотвращения (профилактики) совершения возможных правонарушений; неисполнение предостережения не влечет для заявителя каких-либо последствий в виде привлечения к ответственности [5; 6].

Включение предостережений в разряд профилактических мероприятий определяет их следующие признаки.

Профилактическое мероприятие — совокупность мер правового, организационного, информационного и иного характера, проводимых органами контроля (надзора) в целях предупреждения возможного нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований, направленных на снижение рисков причинения ущерба охраняемым законом ценностям и отвечающих следующим признакам:

- отсутствие принуждения и рекомендательный характер для подконтрольных субъектов;
- отсутствие неблагоприятных последствий (вред, ущерб или угроза их причинения, применение санкций, выдача предписаний, предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, привлечение к ответственности) для подконтрольных субъектов, в отношении которых они реализуются;
- направленность на выявление конкретных причин и факторов несоблюдения обязательных требований;
- отсутствие организационной связи с мероприятиями по контролю [7].

Данное определение достаточно противоречивое. С одной стороны, предостережение включено в систему мер профилактики, однако подобным толкованием оно выводится из названного класса мер, с другой стороны, вполне понятно, что предостережение не выступает юрисдикционным актом (постановлением), поэтому на его основании не применяются санкции, что во все не исключает одновременного применения как профилактических, так и принудительных мер. В любом случае предостережение должно быть отнесено к особой группе средств администрирования, так как не отвечает обычным признакам административного акта, в том числе обязательности и наличия распорядительных свойств [8; 9], иначе говоря, его можно считать констатирующим, но не конститутивным административным актом, лишь удостоверяющим

определенные юридические факты (состояния), но не дающим хода дальнейшей реализации программ административной деятельности.

Одним из ключевых факторов здесь будет являться отсутствие ответственности за исполнение требований предостережения. Данный факт не мотивирует подконтрольных лиц устранять недостатки.

В качестве яркого примера такого отрицательного взаимодействия контрольного (надзорного) органа и юридического лица можно привести ситуацию, сложившуюся между Департаментом государственного жилищного и строительного надзора (далее — Департамент) Свердловской области и товариществом собственников недвижимости (далее — ТСН).

Впервые их взаимодействие началось с вынесения Департаментом предостережения об обеспечении соблюдения обязательных требований, установленных пунктом 21 раздела 10 приказа Минкомсвязи России и Минстроя России от 29 февраля 2016 г. № 74/114/пр, при размещении информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (далее — ГИС ЖКХ) о наличии/отсутствии у заявителя подтвержденной вступившим в законную силу судебным актом непогашенной задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в течение установленного законом срока.

Следующим шагом было вынесение предостережения о соблюдении обязательных требований, установленных ч. 10.1 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, подп. 16.1, 16.2 раздела 10 приказа Минкомсвязи России № 74, Минстроя России № 114/пр от 29.02.2016 «Об утверждении состава, сроков и периодичности размещения информации поставщиками информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее — Приказ № 74/114/пр), в части размещения в ГИС ЖКХ информации об отчетности товарищества по управлению многоквартирным домом.

Далее Департаментом было вынесено еще одно предостережение и напоминание о том, что протоколы общих собраний собственников, содержащие вопрос об утверждении дополнительной услуги в ГИС ЖКХ, не размещены.

Как видно из данной ситуации, Департамент трижды выносил предостережение о несоблюдении обязательных требований в области своевременного внесения ТСН корректных данных в ГИС ЖКХ, однако данные предостережения не побудили руководство ТСН исправить ситуацию и вести свою деятельность согласно закону.

Интересным фактом является следующее предостережение, вынесенное Департаментом в адрес ТСН после первых трех. Данное предостережение говорит о том, что в данном ТСН в принципе отсутствуют легитимные органы

управления ТСН и, собственно, выполнять данные предостережения некому, а вынесение очередного предостережения, очевидно, не исправит ситуацию.

За все время проверок Департамент предпринимал только «мягкие» меры в виде предостережения при всей частоте нарушений и неисполнении требований.

Широко развитой является практика направления предостережений органами внутренних дел, но некоторые из них нерациональные. 11.01.2023 г. в 10:20 Нерюнгринский район ФАД А – А 360 «Лена» на участке дороги от 449 км до 502 км обнаружена зимняя скользкость, действия со стороны контролируемого лица не нужны по объективным причинам (со временем само собой обстоятельство будет устранено) [10], другие без содействия административного органа не могут быть реализованы (отсутствует дорожный знак 2.4 ПДД Российской Федерации в необходимом месте на пер. Гранитном в районе дома № 1 в г. Горно-Алтайске [11]), третьи вообще не говорят, что нужно делать (соблюдение обязательных требований в части нормативного состояния технических средств организации дорожного движения, иные носят незначительный характер (ст. 15 Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не оформлена в установленном порядке диагностическая карта) [12].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что такое профилактическое мероприятие, как вынесение предостережения в настоящее время обладает низким потенциалом воздействия, что может привести к серьезным нарушениям обязательных требований.

Как допустима такая неудовлетворительная практика? Во-первых, законодательно не определены предметы, охватываемые предостережениями, — это ненадлежащее управление рисками несоблюдения обязательных требований, а не само по себе отступление от установленных правил поведения, во-вторых, облегченная процедура вынесения предостережений, не обеспечиваемых никакими мерами обеспечения их исполнения, по сути, это мера неправовая, это ориентиры, пожелания, средства коммуникации, но не более того.

При этом само по себе принятие предостережения, как это ни странно, исключает возможность привлечения к административной ответственности несмотря на то, что обязательные требования были нарушены и за их несоблюдение установлены административные наказания. Предостережение относится к разряду профилактических, но не контрольных (надзорных) мероприятий, поэтому в силу примечания к ст. 28.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП) по его завершении не может быть возбуждено дело об административном правонарушении, что достаточно

странно, так как согласно ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», его положения не распространяются на ведение производства по делам об административных правонарушениях. Если было начато мероприятие по контролю (надзору), тогда возможность возбуждения дела об административном правонарушении напрямую зависит от его окончания, однако если таковое отсутствовало, то достаточно норм КоАП Российской Федерации для разрешения вопроса о начале административно-юрисдикционной деятельности по существу.

За предостережениями все-таки следует признать один немалозначимый юридический признак, имеющий преюдициальное значение для назначения административных наказаний. Так же как предупреждение (ст. 3.4 КоАП) влечет состояние административной наказанности, так и предостережение (в случае невыполнения изложенных в нем требований в будущем) свидетельствует об умышленном несоблюдении обязательных требований, исключает т. н. пренебрежительное отношение к исполнению обязанностей, связано с выбором более строгого или дополнительного наказания, а также возложением дополнительного обременения на правонарушителя в целях восстановления нарушенного порядка управления.

1. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 окт. 2022 г. № 1743. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

2. Минина А. А., Атаян Г. Ю., Богатырева А. Т. Основные тренды контрольно-надзорной деятельности в условиях моратория на проверки // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 79–82. [Вернуться к статье](#)

3. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 6 августа 2020 г. № 08АП6162/20 по делу № А70-374/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

4. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 июня 2020 г. № Ф08-3398/20 по делу № А53-28107/2019 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

5. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 февраля 2021 г. № 13АП-28622/20 по делу № А56-26892/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

6. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25 декабря 2019 г. № Ф09-8519/19 по делу № А76-3625/2019 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

7. «Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Министерством внутренних дел Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции на 2022 год» [Электронный ресурс] : утв. Министерством внутренних дел Рос.

---

Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

8. Пашенько С. Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестн. Саратов. гос. юрид. академ. 2022. № 6 (149). С. 75–83. [Вернуться к статье](#)

9. Хахалева Е. В. Понятие индивидуального административного акта, особенности правового режима их издания // Общество и право. 2013. С. 25. [Вернуться к статье](#)

10. Профилактическое мероприятие № 14230831000104684726 от 11.11.2023 [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-knm/14756843> (дата обращения: 12.05.2023). [Вернуться к статье](#)

11. Профилактическое мероприятие № 04230831000104660498 от 10.09.2023 [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-knm/14732615> (дата обращения: 12.05.2023). [Вернуться к статье](#)

12. Профилактическое мероприятие № 42230831000106107089 от 15.05.2023 [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-knm/16179193> (дата обращения: 12.05.2023). [Вернуться к статье](#)